

**PROCESSO Nº 63/2007 – AUDIT. 1ª S**

**RELATÓRIO Nº 45/2008 – AUDIT. 1ª S**



***ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE  
À CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO TIRSO NO ÂMBITO DA  
EMPREITADA DESTINADA À “BENEFICIAÇÃO DA E.N. 209-2” NO  
MESMO CONCELHO.***

Tribunal de Contas  
Lisboa  
2008



## **I. INTRODUÇÃO**

A Câmara Municipal de Santo Tirso – adiante designada CMST – remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada destinado à “Beneficiação da E.N. 209-2 no Concelho de Santo Tirso”, celebrado em 22.12.2004, com a empresa M. Couto Alves, S.A., pelo valor de € 1.084.775,02 (s/IVA), o qual formou visto tácito em 04.04.2005.<sup>1</sup>

Em 28 de Junho de 2007, foi remetido a este Tribunal, para efeitos do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o contrato adicional a esta empreitada, celebrado em 26 do mesmo mês e ano, no valor de € 265.417,46.

De acordo com deliberação tomada pelo plenário da 1.ª Secção, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1 alínea a) *in fine*, e 77.º, n.º 2 alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, foi aprovada a realização de uma acção de fiscalização concomitante a esta empreitada.

## **II. OBJECTIVOS E METODOLOGIA**

Os objectivos da presente acção de fiscalização consistem, essencialmente, na análise:

- Da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração do contrato adicional e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras;
- No quadro da execução do contrato de empreitada, se a despesa excede o limite fixado no artigo 45º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março e, se indicia, em conjunto com outras despesas resultantes de “trabalhos a mais” a adopção, pela entidade auditada, de uma prática tendente à subtracção aos regimes reguladores dos procedimentos adjudicatórios relativos às empreitadas de obras públicas e da realização de despesas públicas.

---

<sup>1</sup> Processo nº 93/05.



# Tribunal de Contas

---

Na sequência de uma análise preliminar feita ao adicional e à documentação inserta no respectivo processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à autarquia, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal<sup>2</sup>.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado aos ali indiciados responsáveis, por terem aprovado a realização dos designados “trabalhos a mais” na reunião camarária de 13.06.2007, António Alberto de Castro Fernandes, Presidente da CMST, Ana Maria Moreira Ferreira, Luís Gonzaga da Silva Freitas Rodrigues, José Pedro dos Santos Ferreira Machado, Mário Duarte Roriz de Oliveira, José Luís da Silva Pereira Martins e João Manuel Machado Faria de Abreu, todos Vereadores da citada autarquia, para exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.<sup>3</sup>

Todos os responsáveis supra identificados apresentaram as suas alegações, os três últimos individualmente, embora o teor das respectivas respostas seja idêntico.

O Presidente da autarquia e restantes vereadores, Ana Maria Moreira Ferreira, Luís Gonzaga da Silva Freitas Rodrigues e José Pedro dos Santos Ferreira Machado, apresentaram uma resposta conjunta.

Todas as alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

---

<sup>2</sup> Ofícios da Câmara Municipal de Santo Tirso nºs 17113, de 7 de Setembro, e 27095 de 17 de Dezembro de 2007, na sequência dos pedidos de esclarecimentos colocados nos ofícios da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nºs 13207, de 14 de Agosto, e 17506, de 23 de Novembro de 2007.

<sup>3</sup> Ofícios nºs 6962 a 6968, todos de 23.04.2008.



### **III. APRECIACÃO GLOBAL**

#### ***III.1. Contrato inicial***

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA) (1)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível do termo da empreitada	Tribunal de Contas	
					Nº Procº	Data do visto
Série de Preços	€ 1.084.775,02	27.12.2004	180 Dias	27.06.2005	93/05	Formação de visto tácito em 04.04.2005

#### ***III.2. Contrato adicional em análise***

Nº	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data do início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Prorrog. De Prazo	Data do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acumul.		
1º	Trabalhos a mais e a menos	26.06.2007	--	€ 265.417,46	€ 1.350.192,48	24,47	124,47	60 Dias	16.11.2007

De acordo com as informações prestadas pela CMST a empreitada em análise encontra-se concluída desde 16.11.2007, tendo o respectivo custo final ascendido ao valor de 1.350.132,58 €<sup>4</sup>.

#### ***III.3.a). Descrição dos trabalhos que constituem o objecto do adicional***

O objecto do contrato adicional é constituído pelos diversos trabalhos a mais e a menos, realizados ao longo da empreitada, os quais após compensação totalizam o valor de € 265.417,46 e se resumem no quadro seguinte:

<b><i>Descrição dos trabalhos</i></b>	<b><i>valor dos trabalhos</i></b>		
	<b><i>Contrato Inicial</i></b>	<b><i>Trabalhos a mais</i></b>	<b><i>Trabalhos a menos</i></b>
<b>Terraplenagem</b>	<b>57.312,03 €</b>	<b>71.838,40 €</b>	
<b>Drenagem</b>	<b>248.892,62 €</b>	<b>46.711,30 €</b>	<b>20.126,26 €</b>
<b>Pavimentação</b>	<b>536.547,87 €</b>	<b>31.094,33 €</b>	
<b>Obras Acessórias</b>	<b>110.192,01 €</b>	<b>126.965,94 €</b>	<b>6.086,65 €</b>
<b>Abastecimento de águas</b>	<b>33.049,69 €</b>	<b>17.929,89 €</b>	<b>3.539,49 €</b>
<b>Diversos</b>	<b>11.965,85 €</b>	<b>630,00 €</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>295.169,86 €</b>	<b>29.752,40 €</b>

<sup>4</sup> A diferença registada poderá, considerando o valor em causa (59,90 €), resultar da alteração dos trabalhos de “sinalização rodoviária”, já ocorrida após a conclusão da empreitada como referido infra.



### **III.3.b) Outros trabalhos**

Apurou-se, em sede de Relato que no âmbito da empreitada em análise foram realizados outros trabalhos a mais para além dos descritos no ponto supra, referentes a trabalhos de sinalização rodoviária no valor de 18.934,39 €, compensados com trabalhos a menos da mesma espécie no valor total de 18.994,26 €.

Estes trabalhos, efectuados após a conclusão da empreitada, não foram objecto de um segundo contrato adicional, o que deveria ter sido feito, em ordem a cumprir o disposto no artigo 26º, nº 7, do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, não obstante, os trabalhos executados, por força da existência de compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos, apresentarem valor negativo (- 59,87 €).

### **III.3.c). Fundamentação invocada para justificar os trabalhos descritos em III.3.a).**

As circunstâncias que fundamentam a realização dos trabalhos em apreço constam de Informação do Departamento Administrativo, Divisão Jurídica e do Contencioso, datada de 01.06.2007, cujo teor parcialmente se transcreve.

#### **«Imposições dos proprietários no âmbito do processo de negociação das parcelas de terreno destinadas à execução da obra.»**

*O processo de negociação da cedência das parcelas de terrenos necessários à execução da obra em epígrafe só foi possível concluir-se após a finalização do projecto e início das obras.*

*Dado tratar-se de um obra comparticipada no âmbito do Programa Operacional da Região Norte, medida 3. 15 - acessibilidades e do Programa do Instituto de Estradas de Portugal no âmbito da desclassificação da Estradas de Portugal as obras tiveram de iniciar-se mesmo antes da conclusão das negociações.*

*No âmbito do referido processo de negociação foi imposto pelos proprietários o restabelecimento das benfeitorias existentes (ex. reposição e/ou reconstrução dos elementos de vedação e portões, remoção e reconstrução de acessos, etc), algumas delas impossíveis de prever na fase de execução do projecto por se desconhecer a sua existência, nomeadamente reposição de minas de água, poços, furos, ligações eléctricas.*



*Nas imposições impostas pelos proprietários, no âmbito da negociação das parcelas necessárias à execução da obra, e não previsíveis, destaca-se a execução de elementos de suporte e vedação diferentes dos preconizados em projecto.*

*Não obstante algumas destas imposições divergirem do que se encontrava previsto em projecto (ex: previa-se em projecto a execução de muros de suporte/vedação em betão), considerou-se, por razões de interesse público, de aceitar as condições impostas, tendo em conta que a sua inaceitação inviabilizaria o decurso normal dos trabalhos, com todas as delongas procedimentais e custos inerentes quer aos processos de expropriação quer aos atrasos da obra, além de algumas delas até se afigurarem tecnicamente mais convenientes e não se considerarem financeiramente relevantes.*

### **Aumento de volume do movimento de terras**

*O inesperado aumento de volume do movimento de terras deveu-se quer às excepcionais e impróprias características geotécnicas dos solos de escavação (ex: solos pouco coesos) que se previa utilizar na execução dos aterros, pelo que houve necessidade de se recorrer a solos de empréstimo, quer ao elevado nível freático em parte da intervenção da obra, que impôs o rebaixamento do nível da água para possibilitar a execução dos aterros previstos em projecto.*

### **Reformulação da drenagem de águas pluviais**

*Foi necessário reformular a drenagem longitudinal de águas pluviais prevista, de modo a garantir a continuidade de escoamento da rede de drenagem de águas pluviais a montante da E.N 209-2, rede esta executada após iniciação da presente obra<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Através do ofício nº 27095 de 17.12.07, a CMST, na sequência de solicitação do Tribunal para o efeito, veio esclarecer adicionalmente que «A reformulação da drenagem de águas pluviais, foi concretamente motivada pela construção do edifício no âmbito do Plano Municipal de Realojamento (PMR) de S. Tomé de Negrelos, pelas razões que se passa a explicitar:

*Em 2003 e no âmbito da empreitada de “Rectificação e pavimentação da Rua Hermínio Ferreira Monteiro – S. Tomé de Negrelos”, arruamento esse onde se encontra implantado o referido empreendimento, foi contemplada a respectiva drenagem de águas pluviais até à Av.27 de Maio, conforme se demonstra na planta anexa. Aquando da conclusão do aludido empreendimento determinou-se, por imposição dos SMAES, que a condução das respectivas infra estruturas de drenagem de águas residuais e de abastecimento de água seguisse o mesmo traçado acabado de descrever. No entanto, a exiguidade do troço respeitante à Rua S. Bento, conforme se ilustra na foto anexa e o diâmetro da conduta a instalar (800 mm), determinou que fosse encontrada uma solução alternativa para o traçado da rede de drenagem de águas pluviais da referida Rua Hermínio Ferreira Monteiro. Esta situação veio a obrigar, como única alternativa possível, que as águas pluviais da Rua Hermínio Ferreira Monteiro passassem a drenar para a EN 209-2, o que motivou o reforço da capacidade da rede existente e a conseqüente alteração do sistema de drenagem».*



## **Aumento da área pavimentada**

*O aumento da área pavimentada resultou da alteração da cota final do pavimento da EN 209-2 e da necessidade de garantir a intercepção da EN 209-2 com os arruamentos existentes.*

*Não obstante os trabalhos de intercepção nesses arruamentos se encontrarem contemplados no projecto, por algumas condicionantes só apuradas no decorrer da obra,<sup>6</sup> umas resultantes do desconhecimento das condições de instalação e conservação de algumas infra-estruturas existentes nesses arruamentos nas zonas de intercepção outras originadas pelas particulares e excepcionais características de parte dos solos intervencionados, houve necessidade de se proceder ao levantamento das cotas do pavimento da EN 209-2.*

*Esta alteração acentuou a inclinação desses arruamento, o que, por sua vez, originou o aumento da área a pavimentar nos mesmos de modo a garantir a sua inserção em condições imprescindíveis à segurança rodoviária.*

*Para atenuar a inclinação longitudinal dos referidos arruamentos nas zonas de intercepção nuns casos foi simplesmente aumentada a área a pavimentar noutros foi substituído o material do piso (paralelo) por betuminoso.*

## **Acréscimo dos trabalhos inerentes à rede de abastecimento de água na freguesia de S. Tomé de Negrelos**

*Aquando da elaboração do projecto da obra, e como é prática habitual, foi consultada a Indáqua, concessionária do sistema municipal de abastecimento de água do concelho de Santo Tirso, sobre a respectiva intenção de proceder à realização da rede de abastecimento de água na extensão da intervenção, uma vez que não seria autorizada a realização de qualquer trabalho por parte da Indáqua naquela área durante o período de 5 anos (prazo de garantia da obra).*

---

<sup>6</sup> Ainda de acordo com o informado pela CMST no seu ofício nº 27095 de 17.12.07, estas condicionantes “ (...) consistiram, particularmente, no estado de degradação do pavimento nas vias adjacentes à EN 209-2, apurado no decurso da mesma, agravado pelo desfasamento temporal entre a elaboração do projecto e a execução da obra (cerca de 4 anos), o que originou a necessidade de execução de trabalhos complementares de restabelecimento, para além dos previstos, bem como na necessidade de substituição de algumas condutas de águas pluviais que se detectaram em mau estado, e que também motivaram o aumento da área pavimentada, pelo levantamento do pavimento nesses troços”.



*Atendendo a que a execução da rede em parte do traçado da obra constava do Plano Previsional como intervenção em anos posteriores, mas durante aquele período, foi acordado entre as partes que a execução da rede seria integrada na presente empreitada, responsabilizando-se a Indáqua pela restituição à Câmara do valor dos trabalhos».*

Em termos de imputação de cada tipo de trabalho efectuado e respectivo valor, às circunstâncias invocadas para os fundamentar, apurou-se o seguinte:

<b>CIRCUNSTÂNCIA INVOCADA</b>	<b>TRABALHOS A QUE DEU ORIGEM</b>	<b>VALOR DOS MESMOS<sup>7</sup></b>
<b>1. Imposições dos proprietários no âmbito do processo de negociação das parcelas de terreno destinadas à execução da obra</b>	<b>TERRAPLENAGEM</b>	<b>11.413,99 €</b>
	<b>OBRAS ACESSÓRIAS</b>	<b>126.965,94 €</b>
<b>2. Aumento de volume do movimento de terras pelas inesperadas características dos solos de escavação</b>	<b>TERRAPLENAGEM</b>	<b>60.424,41 €</b>
<b>3. Reformulação do sistema e da rede de drenagem de águas pluviais em resultado de um empreendimento entretanto realizado</b>	<b>DRENAGEM</b>	<b>46.711,30 €</b>
<b>4. Aumento da área pavimentada em virtude do agravamento do mau estado de conservação</b>	<b>PAVIMENTAÇÃO</b>	<b>31.094,33 €</b>
<b>5. Acréscimo dos trabalhos inerentes à rede de abastecimento de água na freguesia de S. Tomé de Negrelos com encargos a suportar pela Indáqua</b>	<b>ABASTECIMENTO DE ÁGUA</b>	<b>17.929,89 €</b>
<b>6. Não foi apresentada justificação para a realização destes trabalhos</b>	<b>DIVERSOS</b>	<b>630,00 €</b>
<b>TOTAL</b>		<b>295.169,86 €</b>

### **III.3.d) *Apreciação efectuada no Relato quanto aos trabalhos realizados***

A presente empreitada rege-se pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sendo o respectivo modo de retribuição o da série de preços.

O regime jurídico aplicável aos trabalhos a mais encontra a sua sede nos artigos 26.º e seguintes do mesmo diploma.

<sup>7</sup> Sem contabilizar a compensação efectuada com os correspondentes trabalhos a menos.





# Tribunal de Contas

---

Da previsão do referido artigo 26.º resulta que a realização de trabalhos a mais numa empreitada só é legalmente possível caso se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Esses trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada;
- Resultem de circunstância imprevista;
- Não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

Assim sendo, importava verificar se, no caso concreto, tinham ocorrido circunstâncias de natureza imprevista que permitissem fundamentar os trabalhos objecto do presente contrato, nos termos do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Mediante a apreciação conjugada da fundamentação constante da Informação do Departamento Administrativo, Divisão Jurídica e do Contencioso, datada de 01.06.2007, e dos esclarecimentos prestados pela CMST, concluiu-se em sede de Relato que os trabalhos a mais efectuados se ficaram a dever às seguintes circunstâncias:

- a)** Necessidade de avançar com a realização da obra, a fim de aproveitar o financiamento disponibilizado pela candidatura ao Programa Operacional da Região Norte, o que impossibilitou a conclusão atempada das negociações com os proprietários dos terrenos necessários à execução da empreitada e consequente inclusão dos valores decorrentes das obras por eles exigidas, no custo inicial da empreitada (trabalho descrito no n.º 1 do quadro anterior);
- b)** Necessidade por parte da CMST de, no âmbito da presente empreitada, realizar os trabalhos de execução da rede de abastecimento de água na freguesia de S. Tomé de Negrelos, trabalhos que incumbiriam à concessionária do sistema municipal de abastecimento de água do concelho de Santo Tirso (Indáqua), mas que foram realizados pela autarquia, uma vez que durante o prazo de garantia da obra (5 anos), não seria autorizada a realização de qualquer intervenção naquele local (trabalho descrito no n.º 5 do quadro anterior);



- c) Aumento do volume do movimento de terras, devido às alegadas características inesperadas do terreno (trabalho descrito no nº 2 do quadro anterior);
- d) Reformulação da drenagem de águas pluviais, de forma a garantir a continuidade do escoamento de uma rede de drenagem de águas pluviais a montante da E.N. 209-2, executada após iniciação da presente obra (trabalho descrito no nº 3 do quadro anterior);
- e) Aumento da área pavimentada, devido a “*algumas condicionantes só apuradas no decorrer da obra*” (trabalho descrito no nº 4 do quadro anterior).

Analisadas estas circunstâncias à luz do disposto no artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, considerando a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a matéria<sup>8</sup> e, muito em particular, sobre o que se deve entender por “*circunstância imprevista*”<sup>9</sup>, para os efeitos deste normativo legal, concluiu-se ainda na mesma sede que:

- + Os trabalhos a mais resultantes do circunstancialismo descrito na alínea a) supra não eram passíveis de integração na citada norma legal, porquanto, sendo embora compreensível o desejo de não perder o financiamento proporcionado pelo Programa Operacional da região Norte, o que é facto é que ao avançar com a execução da obra sem estarem concluídas as negociações com os proprietários dos terrenos e, sendo já nessa ocasião perceptível que as mesmas não iriam ser fáceis, era previsível o desfecho que posteriormente se alcançou, ou seja, um acréscimo de custos final para a empreitada.
- + Quanto aos trabalhos de execução da rede de abastecimento de água na freguesia de S. Tomé de Negrelos, aceitou-se a justificação invocada pela CMST, tanto mais que a autarquia seria ressarcida pela concessionária relativamente ao valor pago pelos mesmos.
- + No que se refere aos trabalhos causados pelas características geotécnicas dos solos de escavação que se previa utilizar na execução dos aterros e que a CMST

<sup>8</sup> Plasmada, entre outros, no Acórdão nº 144/05-21.Jul-1ªS/SS, Acórdão nº 165/05-11.Out-1ªS/SS, Acórdão nº 22/2006-17Jan-1ªS/SS, Acórdão nº 28/06 – 16. Mai – 1ªS/PL, Acórdão nº 29/06 16. Mai – 1ªS/PL, Acórdão nº 39/2006 – Jun.20 – 1ªS/PL, Acórdão nº 168/06 -16 Mai - 2006 - 1ªS/SS e Acórdão nº 167/06 - 16 MAIO/2006 - 1ª S/SS,

<sup>9</sup> “Circunstância imprevista” é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto.



justificou com a inexistência de um estudo geotécnico prévio à adjudicação, por o considerar dispensável, face ao conhecimento que já tinha dos terrenos, obtido em anteriores intervenções efectuadas nas proximidades da obra em análise e porque, tratando-se de uma região de solos predominantemente graníticos, nada faria supor que os mesmos apresentassem as características encontradas (solos pouco coesos e com elevado nível freático), considerou-se, também, atendível.

✚ Relativamente aos trabalhos de reformulação da drenagem de águas pluviais, que de acordo com a justificação invocada pela autarquia<sup>10</sup> se ficaram a dever à necessidade de alterar e reforçar o sistema e a capacidade da rede de drenagem da EN 209-2, em função do facto de as águas pluviais da Rua Hermínio Monteiro terem passado a drenar para essa Estrada Nacional, por causa de um empreendimento aí situado, **cuja execução decorreu em 2003**, afigurou-se, face aos elementos existentes no processo, ser de concluir que, tendo o projecto de beneficiação da referida estrada, sido elaborado em 2000<sup>11</sup> não era nessa data possível prever as implicações e consequências que esse facto iria provocar no âmbito da empreitada a que o contrato adicional em análise se reporta.

Porém, por um lado, a CMST não tinha demonstrado que estes trabalhos que classificou como “trabalhos a mais” para efeitos do artigo 26º, nº1, do Decreto-lei nº 59/99 de 2 de Março, eram imprescindíveis para a realização e conclusão da obra em apreço, suscitando a dúvida sobre se os mencionados trabalhos não se reconduziriam, apenas, a melhoramentos não essenciais para aquele fim, aproveitando o ensejo da realização da empreitada sub judice.

Por outro lado, ainda que se pudesse aceitar que os trabalhos supra referidos se destinavam à realização da mesma empreitada, considerando que o surgimento de todo este problema foi motivado pela construção em 2003 de um edifício no âmbito do Plano Municipal de Realojamento, a cargo da Câmara Municipal de Santo Tirso, não parecia provável que a autarquia por ocasião da abertura do concurso público (despacho do Presidente da Câmara Municipal de 24.05.2004) para a adjudicação da empreitada de Beneficiação da E.N. 209-2

---

<sup>10</sup> Vide al. e), do ofício da CMST, nº 27095, de 17.12.2007.

<sup>11</sup> Esta conclusão é baseada na resposta constante da alínea f), do ofício supra citado.



em apreço, desconhecesse a circunstância que então invocou como imprevista e os trabalhos que seria necessário realizar em função da mesma.

Ora, assim sendo e atendendo ainda ao lapso de tempo decorrido entre a elaboração do projecto e a abertura do respectivo concurso (4 anos) deveria a CMST antes dessa abertura, ter revisto o projecto de forma a adequá-lo às novas circunstâncias.

- ✚ E o mesmo se diga relativamente aos trabalhos efectuados devido às “condicionantes só apuradas no decorrer da obra” as quais se resumiam tão somente ao agravamento do estado de degradação do pavimento da área a intervencionar, ocorrido no período que mediou entre a elaboração do projecto e a execução da obra. Se antes da abertura do concurso público tivesse havido o cuidado de rever o projecto teria, eventualmente, sido possível incluir estes trabalhos no âmbito do mesmo.
- ✚ Por último, referiu-se que para os trabalhos que a CMST denominou de “Diversos” com o valor de 630,00 €, não tinha sido apresentada qualquer fundamentação para justificar a sua realização.

Na sequência da análise efectuada, foi elaborado o quadro infra do qual constam os trabalhos efectuados, respectiva fundamentação e valor que a equipa de auditoria não considerou enquadráveis ao abrigo do artigo 26º, nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, por não resultarem de circunstâncias imprevistas, atenta a interpretação jurisprudencial da 1ª Secção do Tribunal de Contas sobre esta matéria.

<b>CIRCUNSTÂNCIA INVOCADA</b>	<b>TRABALHOS A QUE DEU ORIGEM</b>	<b>VALOR DOS MESMOS (€)</b>	<b>VALOR CORRIGIDO EM FUNÇÃO DA COMPENSAÇÃO COM TRABALHOS A MENOS</b>
<b>Imposições dos proprietários no âmbito do processo de negociação das parcelas de terreno destinadas à execução da obra</b>	<b>1.TERRAPLENAGEM</b>	<b>11.413,98</b>	
	<b>2. OBRAS ACESSÓRIAS</b>	<b>126.965,94</b>	<b>120.879,29 €</b>
<b>Reformulação do sistema e da rede de drenagem de águas pluviais em resultado de um empreendimento entretanto realizado</b>	<b>3.DRENAGEM</b>	<b>46.711,30</b>	<b>26.585,04 €</b>



# Tribunal de Contas

<i>CIRCUNSTÂNCIA INVOCADA</i>	<i>TRABALHOS A QUE DEU ORIGEM</i>	<i>VALOR DOS MESMOS (€)</i>	<i>VALOR CORRIGIDO EM FUNÇÃO DA COMPENSAÇÃO COM TRABALHOS A MENOS</i>
<b>Aumento da área pavimentada em virtude do agravamento do mau estado de conservação</b>	<b>4. PAVIMENTAÇÃO</b>	<b>31.094,33</b>	
<b>Não foi apresentada justificação para a realização destes trabalhos</b>	<b>5. DIVERSOS</b>	<b>630,00</b>	

Não podendo os trabalhos em apreço ser qualificados como “trabalhos a mais”, atento o respectivo valor, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou concurso limitado com publicação de anúncio (alínea a) do n.º 2 do art. 48.º do citado Decreto-Lei n.º 59/99).

O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante do Relatório – adopção do procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público – é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da mesma (art. 133.º, n.º 1, do CPA); nulidade que se transmite ao contrato (art. 185.º, n.º 1, do CPA).

### **III.4. AUTORIZAÇÃO DO ADICIONAL**

Os trabalhos em apreço foram aprovados mediante deliberação camarária, **tomada por unanimidade**, na reunião ordinária realizada em **13 de Junho de 2007**, na qual estiveram presentes, o Presidente da CMST, António Alberto de Castro Fernandes, e os Vereadores, João Manuel Machado Faria de Abreu, Ana Maria Moreira Ferreira, Mário Duarte Roriz de Oliveira, Luís Gonzaga da Silva Freitas Rodrigues, José Luís da Silva Pereira Martins e José Pedro dos Santos Ferreira Machado.



## **IV. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS**

### ***IV.1. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis***

Os Vereadores, Mário Duarte Roriz de Oliveira, José Luís da Silva Pereira Martins e João Manuel Machado Faria de Abreu, não obstante terem apresentado as respectivas alegações de forma individualizada, invocam os mesmos argumentos em defesa da exclusão da respectiva responsabilização neste processo.

Em síntese, afirmam os Vereadores supra identificados que foram eleitos nas últimas eleições autárquicas realizadas (2005), sendo a primeira vez que exercem funções desta natureza; são todos eles vereadores “sem pelouro”; à data em que a empreitada em apreço foi adjudicada (despacho do Presidente da CMST de 30.11.2004, posteriormente ratificado em reunião camarária de 09.12.2004), não exerciam o cargo de vereadores, não tendo participado na referida ratificação; o único contacto que tiveram com a empreitada em análise reportou-se à aprovação dos mencionados trabalhos a mais, o que fizeram com base na única documentação que lhes foi disponibilizada sobre a matéria – Informação do Departamento Administrativo, Divisão Jurídica e do Contencioso, datada de 01.06.2007 – enviada juntamente com a convocatória para a reunião camarária a celebrar a 13.06.2007; a decisão de votar favoravelmente a aprovação dos “trabalhos a mais” em apreço foi firmada exclusivamente em função do teor da referida informação e considerando a experiência e competência profissional de quem a subscreveu<sup>12</sup>; nunca foram informados acerca das questões de legalidade suscitadas pelo Tribunal de Contas, relativas à empreitada sub júdice, nem lhes foi dado conhecimento sobre os esclarecimentos sucessivamente prestados pela CMST.

Concluem, assim, que adoptaram “(...) o procedimento de aprovação no absoluto pressuposto da legalidade da sua actuação dada a informação técnica e jurídica prestada, não chegando nunca a representar sequer qualquer hipótese, por mínima que fosse de estar a cometer qualquer tipo de ilegalidade”, tendo actuado “(...) com todo o cuidado exigível face às circunstâncias concretas do caso, por isso não se

---

<sup>12</sup> Eng. Emília Gonçalves, Técnica Superior, e Dr.ª Dina Salgado, Chefe da Divisão Jurídica e do Contencioso.



# Tribunal de Contas

---

*vislumbra sequer qualquer actuação negligente por falta de diligência”, pelo que requerem o arquivamento do processo.*

Relativamente às alegações apresentadas conjuntamente pelo Presidente da CMST, António Alberto de Castro Fernandes e pelos Vereadores, Ana Maria Moreira Ferreira, Luís Gonzaga da Silva Freitas Rodrigues e José Pedro dos Santos Ferreira Machado, podem as mesmas ser divididas em duas partes. Uma primeira parte de ordem genérica, na qual tecem considerações acerca do que designam por “*procedimento de decisão*” e uma segunda parte na qual se pretende contraditar as conclusões expressas no Relato no que respeita à qualificação dos trabalhos enunciados no quadro constante do ponto III.3.d) supra.

A propósito do “*procedimento de decisão*” afirmam os alegantes que «*O decisor público não é um ser omnisciente, ou seja, não sabe e nem pode saber de todas as matérias. Por isso, na administração pública (autarquias), a decisão final é o último acto de um procedimento administrativo, do qual constam informações e pareceres elaborados por técnicos especializados. E o decisor público, com base nos mesmos, profere uma decisão. No caso, a deliberação da Câmara Municipal de 13 de Junho de 2007 teve por base uma informação de serviço elaborada pela Chefe da Divisão Jurídica e do Contencioso e por uma Técnica Superior (Engenheira Civil) – vide ofício registado com o nº 8050 de 01/06/2007. Os referidos técnicos concluíram pela legalidade dos trabalhos face ao disposto no art. 26º do DL nº 59/99 de 02 de Março e julgaram remeter a referida informação a reunião do executivo camarário para homologação dos trabalhos a mais no valor de 265.417,46 €, correspondente a cerca de 24,74% do valor da adjudicação (...). Pelo que, no caso presente, perante a fundamentação apresentada pelos serviços, os decisores não tinham outra alternativa senão votarem favoravelmente. Pois que agiram convencidos da bondade da informação de serviço e que os trabalhos, qualificados como a mais, eram legais. Agiram, claramente, sem consciência de ilicitude. E, sem culpa, já que do processo administrativo de empreitada não existia qualquer elemento ou informação que fizesse, sequer, supor a possibilidade que tais trabalhos não estariam compreendidos no disposto no art. 26º (...). Logo, qualquer decisor normal colocado na posição de real decisor teria votado favoravelmente a homologação dos trabalhos em causa*».



Acerca das conclusões emitidas no Relato a respeito da fundamentação apresentada para a execução dos trabalhos a mais que constituem o objecto do contrato adicional e respectiva qualificação jurídica, referem os indiciados responsáveis:

**«I – Trabalhos de terraplanagem e obras acessórias no valor total de 132.293,27 €, devido a imposições dos proprietários:**

*Entende o Tribunal de Contas que tais trabalhos não preenchem os requisitos exigíveis pelo artigo 26º, em específico, “que sendo embora compreensível o desejo de não perder o financiamento proporcionado pelo Programa Operacional da Região Norte, o que é facto, é que ao avançar com a execução da obra sem estarem concluídas as negociações com os proprietários dos terrenos, e, sendo já nessa ocasião perceptível que as mesmas não iriam ser fáceis, era previsível o desfecho que, posteriormente, se alcançou, ou seja, um acréscimo de custo final para a empreitada”.*

*Com o devido respeito, não podemos aceitar essa conclusão.*

*Reconhece-se agora que a redacção da fundamentação dos trabalhos em causa talvez não tenha sido a mais feliz. De facto, a referência à participação da obra e ao processo de negociação com os proprietários cedentes criou, quanto a nós, a ideia errada de que os trabalhos decorreram da urgência de dar início à obra, a fim de não perder o financiamento. Ora, tal não corresponde à verdade (...). Na verdade, antes do início das obras todas as cedências já estavam acordadas com os proprietários e nem podia ser de outra forma, sob pena de ser impossível executar a empreitada (...).*

*O que aconteceu foi o seguinte:*

*Os acordos, diga-se verbais, com os proprietários estavam feitos, faltava apenas a sua formalização. Com base nesses acordos, foram previstos os trabalhos, nomeadamente, taludes e muros de vedação/suporte. Posteriormente, com a execução e implantação da obra, os Serviços, de modo próprio ou porque alertados por alguns proprietários, verificaram a necessidade de executar alguns trabalhos, inicialmente, não previstos, nomeadamente, reposição e/ou reconstrução dos elementos de vedação e*





*portões, remoção e reconstrução de acessos, reposição de minas de água, poços, furos, ligações eléctricas.*

*Importa aqui deixar claro que ao contrário do constante nas informações técnicas não se tratou de imposições dos proprietários (tal termo foi mal aplicado).*

*Dado que se trata de um arruamento urbano e por isso ladeado por inúmeras habitações e indústria, a população local foi alertando os Serviços para situações desconhecidas e não previstas, tais como a existência de minas, poços e furos, escondidos pela vegetação e pela morfologia acidentada do terreno e que não foram possíveis de detectar antes do início da obra (só com a intervenção no terreno, tal se verificou).*

*Ora, perante a existência de tais infra-estruturas no subsolo, não restava outra alternativa senão eliminá-las e reconstruí-las em zona completamente segura (...). Por isso, tais infra-estruturas foram removidas e repostas em zonas de segurança. Além disso, com a implantação da obra verificou-se a necessidade de fazer acessos aos prédios contíguos, elevar muros e reconstruir alguns muros com os materiais existentes e característicos daquela zona - alvenaria.*

*De facto, com a implantação da obra verificou-se que os acessos previstos a alguns prédios e os muros de vedação não respeitavam ou não cumpriam as exigíveis condições de segurança, dadas as características do terreno e dada a existência de linhas de água (...).*

***II – Quanto aos trabalhos de drenagem, no valor de 26.585,04 €, devidos à reformulação do sistema da rede de drenagem de águas pluviais:***

*Da análise da fundamentação invocada pela Câmara Municipal, o Tribunal de Contas conclui que: “os trabalhos de reformulação da drenagem de águas pluviais, que de acordo com a justificação invocada pela autarquia se ficaram a dever à necessidade de alterar e reforçar o sistema e a capacidade da rede de drenagem da EN 209-2, em função do facto de as águas pluviais da Rua Hermínio Monteiro terem passado a drenar para essa Estrada Nacional, por*



*causa de um empreendimento aí situado, cuja execução decorreu em 2003, afigura-se, face aos elementos existentes no processo, ser de concluir que, tendo o projecto de beneficiação da referida estrada, sido elaborado em 2000 não era a essa data, possível prever as implicações e consequências que esse facto iria provocar no âmbito da empreitada a que o contrato adicional em análise se reporta. Por outro lado, não foi demonstrado que estes trabalhos eram imprescindíveis para a realização e conclusão da obra”.*

*Importa, desde já, precisar algumas datas:*

*Aceite que a execução do PMR ocorreu em 2003.*

*Porém, o projecto de beneficiação da EN 209-2 é de Setembro de 2002 e não de 2000 conforme consta do relatório – vide doc. 1.*

*Quando na al. f) do ofício mencionado na anotação 14 do v/ Relatório se escreveu “cerca de 4 anos”, queria-se escrever 2 anos.*

*De facto, sendo o projecto de Setembro de 2002 e a empreitada tido o seu início em Dezembro de 2004, decorreram apenas dois anos. Mas considerando que a Estrada em causa foi desclassificada no âmbito do Plano Rodoviário 2000, o projecto em causa teve de ser previamente aprovado pelo IEP.*

*Aprovação essa, que ocorreu em Fevereiro de 2004 – (doc.2). Pelo que, entre a aprovação e o início das obras decorreram apenas nove meses. E, entre a aprovação e o despacho a ordenar a abertura do concurso decorreram cerca de três meses.*

*Em todo o caso, o certo é que a conclusão feita pelo Tribunal de Contas mantém-se, ou seja, “não era a essa data, possível prever as implicações e consequências que esse facto iria provocar no âmbito da empreitada a que o contrato adicional em análise se reporta” - vide terceiro parágrafo da pág.13 do v/ relatório.*



# Tribunal de Contas

---

*Face a esta conclusão, pareceria que o Tribunal de Contas teria de concluir que os trabalhos em causa resultaram de uma circunstância imprevista.*

*Puro engano, já que na pág. 14, o Tribunal de Contas contradiz-se e vem dizer que, “considerando que o surgimento de todo este problema foi motivado pela construção em 2003 de um edifício no âmbito do PMR, não parece provável que por ocasião da abertura do concurso público (despacho de 24/05/2004) para a adjudicação da empreitada, a autarquia desconhecesse a circunstância que agora invoca como imprevista e os trabalhos que seria necessário realizar em função da mesma. Ora, assim sendo e atendendo ainda ao lapso de tempo decorrido entre a elaboração do projecto e a abertura do respectivo concurso (4 anos) deveria a CMST antes dessa abertura, ter revisto o projecto de forma a adequá-lo às novas circunstâncias”.*

*Conforme o já explicado, o lapso de tempo não foi de 4 anos, mas apenas de 2 anos e considerando a aprovação do projecto pelo IEP e o despacho do Sr. Presidente, decorreram apenas três meses.*

*Feita esta precisão, cumpre deixar claro que, à data da elaboração do projecto (Setembro de 2002) e à data da abertura do concurso (despacho de 24/05/2004), não era conhecida a necessidade de fazer a ligação das infra estruturas de águas pluviais à Av. 27 de Maio, passando pela EN 209-2, conforme trajecto constante do doc. 5 Junto com o ofício nº 027095.*

*De facto, desse ofício na al. E) consta o ano de 2003, porém, tal deveu-se a um erro de escrita, queria escrever-se 2006.*

*Na verdade, foi apenas em 2006 e após a conclusão do PMR que os SMAES concluíram que a condução da rede de águas pluviais, residuais e de abastecimento de água seguisse o trajecto do citado doc.5. (...).*

*Esta empreitada (ligação das infra-estruturas do PMR) foi aberta em consequência de despacho de 13/02/2006 – (doc.3).(…).*



*Pelo que, quando foi verificada a necessidade de fazer a ligação das infra-estruturas do PMR pela EN 209-2, a empreitada aqui em causa já estava em curso há, pelo menos, 2 anos (...).*

**III – Quanto ao aumento da área pavimentada em virtude do agravamento do mau estado de conservação, no valor de 31.094,33 €:**

*Entende o Tribunal de Contas que “o agravamento do estado de degradação do pavimento ocorreu no período que mediou entre a elaboração do projecto e a execução da obra. Se antes da abertura do concurso público tivesse havido o cuidado de rever o projecto teria, eventualmente, sido possível incluir estes trabalhos no âmbito do mesmo”*

*Já acima demonstramos que entre a elaboração do projecto e o despacho do Presidente de 24/05/2004 a ordenar a abertura do concurso mediou cerca de dois anos. Considerando a aprovação do projecto pelo IEP, temos cerca de 3 meses. Pelo que, não houve qualquer possibilidade de rever o projecto.*

*Sempre qualquer revisão do projecto estaria sujeita a prévia aprovação do IEP. Ora, considerando que o IEP demorou quase dois anos a aprovar o projecto, entre o projecto de revisão e a sua aprovação, teríamos sempre o agravamento do estado do pavimento ou de outra coisa qualquer (...).*

*Na verdade, conforme resulta da informação de serviço que fundamentou a homologação dos trabalhos, o aumento da área pavimentada resultou, basicamente, de problemas de implantação nas zonas de intercepção com outros arruamentos.*

*Não há dúvida que os trabalhos de intercepção estavam inicialmente previstos. Porém, só no decurso da obra, foi possível verificar que o piso dos arruamentos adjacentes e as infra-estruturas neles colocadas estavam em mau estado de conservação, o que obrigou à remoção do piso e a substituição das infra-estruturas. Por forma, a que intercepções fossem feitas sem*



*qualquer diferenças de cotas, visando assegurar as ligações aos outros arruamentos e a segurança rodoviária (...).*

**IV – Trabalhos diversos no valor de € 630, sem qualquer justificação:**

*Tal respeita à aquisição e colocação de duas placas informativas da comparticipação financeira da obra.*

**V – Quanto à alínea f) das conclusões:**

*Considerando que o valor dos trabalhos a menos excede os trabalhos a mais, foi entendido que não haveria lugar a formalização do contrato, já que não haveria lugar a despesa adicional».*

Terminam solicitando o arquivamento do processo.

## **IV.2. Apreciação das alegações**

No que respeita ao alegado **por todos os responsáveis autárquicos** de que deliberaram a adjudicação do contrato adicional com base numa informação dos serviços técnicos, importa mencionar que o dever de cuidado que se deve razoavelmente esperar de um autarca na prossecução do interesse público, “(...) *Interesse público que impõe à entidade adjudicante o respeito pelos princípios estruturantes da contratação pública como são o da livre concorrência e a igualdade de oportunidades (...)*”<sup>13</sup>, não é compatível com uma conduta que em concreto se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos serviços.

Como se menciona na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de Julho, “*Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*”

---

<sup>13</sup> Sentença da 3.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 3/2007, de 8 de Fevereiro.



*E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão colectivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o acto.”*

Também não releva o argumento invocado pelos vereadores, Mário Duarte Roriz de Oliveira, José Luís da Silva Pereira Martins e João Manuel Machado Faria de Abreu, de que se encontram a exercer as respectivas funções pela primeira vez, não tendo, por isso, experiência no cargo. Efectivamente, essa circunstância não os exime da responsabilidade, eventualmente, resultante da sua participação e votação na reunião camarária de 13 de Junho de 2007, a qual ficaria afastada apenas caso tivessem votado a deliberação em sentido negativo, nos termos do artigo 93º, nº 3, da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

Tal factor, porém, juntamente com a circunstância de não terem pelouros distribuídos, poderá influenciar a graduação da culpa, em processo de julgamento de responsabilidade financeira, caso o mesmo venha a existir.

Quanto às alegações produzidas por António Alberto de Castro Fernandes, Ana Maria Moreira Ferreira, Luís Gonzaga da Silva Freitas Rodrigues e José Pedro dos Santos Ferreira Machado, considerando os esclarecimentos apresentados em sede de exercício de contraditório, de ordem interpretativa e correctiva à documentação anteriormente enviada a este Tribunal, importa referir o seguinte:

**✚ Reformulação do Sistema e da Rede de Drenagem de Águas Pluviais (trabalhos no valor de 26.585,04 €).**

Parte das conclusões expressas no Relato a respeito destes trabalhos baseou-se na convicção de que à data da abertura do concurso para a realização da empreitada de Beneficiação da E.N. 209-2 (24.05.2004), já seria possível ao executivo camarário conhecer as alterações que seria necessário efectuar a essa mesma rede, em função da execução do Plano Municipal de Realojamento e, mais precisamente, da construção em 2003 de um edifício situado na Rua Hermínio Monteiro.



# Tribunal de Contas

Esta convicção alicerçou-se na informação prestada ao Tribunal pela CMST, através do ofício nº 27095 de 17.12.07.

Atendendo à correcção das datas indicadas no citado ofício, elaborou-se o quadro que segue, com a ordem cronológica dos acontecimentos.

<b>ELABORAÇÃO DO PROJECTO</b>	<b>SETEMBRO DE 2002</b> <b>(E NÃO 2000, COMO RESULTAVA DA AL. F) DO OFÍCIO DA CMST Nº 27095 DE 17.12.2007)</b>
<b>APROVAÇÃO DO PROJECTO PELO IEP</b>	<b>FEVEREIRO DE 2004</b>
<b>EXECUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE REALOJAMENTO</b>	<b>2003</b>
<b>DESPACHO DE ABERTURA DO CONCURSO PARA EXECUÇÃO DA EMPREITADA DE BENEFICIAÇÃO DA E.N. 209-2</b>	<b>24 DE MAIO 2004</b>
<b>INICIO (CONSIGNAÇÃO) DA EMPREITADA</b>	<b>27 DE DEZEMBRO DE 2004</b>
<b>DESPACHO DE ABERTURA DO CONCURSO PARA EXECUÇÃO DA EMPREITADA DE LIGAÇÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS DO PMR</b>	<b>13 DE FEVEREIRO DE 2006</b> <b>(de acordo com os alegantes foi só em 2006 que o executivo camarário tomou conhecimento da necessidade de fazer a ligação das infra-estruturas do PMR pela EN 209-2)</b>

De notar que esta alteração cronológica em nada prejudica a conclusão obtida no Relato, no sentido de que considerando o lapso de tempo decorrido entre a elaboração do projecto e a abertura do concurso público, deveria ter sido promovida a revisão do mesmo. Porém, é forçoso reconhecer que à data da elaboração desse projecto (ou mesmo de uma sua eventual revisão) era impossível prever as circunstâncias que determinaram as alterações à rede de drenagem e provocaram a execução dos trabalhos a mais em apreço.

Assim sendo, considerando os novos elementos trazidos ao processo em sede de contraditório, entende-se que os trabalhos de drenagem no valor de 26.585,04 €, originados pela necessidade de reformular o sistema e a rede de drenagem de águas pluviais, devido ao facto de as águas pluviais da Rua Hermínio Monteiro passarem a drenar para a EN209-2, são enquadráveis na definição legal de “trabalhos a mais” constante do artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.



## ✚ **Trabalhos de terraplanagem e obras acessórias no valor total de 120.879,29 €, devido a imposições dos proprietários**

A este respeito, dizem os alegantes que a redacção da fundamentação apresentada para estes trabalhos, na Informação do Departamento Administrativo, Divisão Jurídica e do Contencioso, de 01.06.2007, não terá sido a mais feliz e que os acordos, embora meramente verbais, com os proprietários dos terrenos necessários à execução da obra já estavam concluídos antes do seu início.

No entanto, os argumentos apresentados não são convincentes no sentido de concluir que não foi possível incluir nos ditos acordos alguns dos trabalhos posteriormente efectuados, tais como *“reposição e/ou reconstrução de vedações, portões e a remoção ou reconstrução de acessos”*.

Ao contrário, por um lado, o carácter urbano (tantas vezes invocado) do arruamento intervencionado, *“ladeado por inúmeras habitações e indústria”*, deveria ter, desde logo e até por razões de segurança, feito prever a necessidade desses trabalhos. Por outro lado, um reconhecimento do terreno efectuado anteriormente ou em simultâneo com a elaboração do projecto, poderia ter detectado as situações que mais tarde foi necessário solucionar por recurso aos trabalhos “a mais”.

## ✚ **Aumento da área pavimentada no valor de 31.094,33 €**

Das alegações apresentadas resulta que, afinal, estes trabalhos ficaram a dever-se **não apenas e fundamentalmente** à degradação do pavimento em função do tempo que mediou a elaboração do projecto e a abertura do concurso, **mas essencialmente** de *“problemas de implantação nas zonas de intercepção com outros arruamentos”*.

Porém, os próprios alegantes referem noutro ponto da sua resposta que *“não há dúvida que os trabalhos de intercepção estavam inicialmente previstos”*.

Ora, se os trabalhos a mais em apreço não se ficaram a dever ao agravamento do estado de degradação da estrada e se os trabalhos de intercepção com outros





## Tribunal de Contas

---

arruamentos estiveram previstos desde o início da obra, qual foi, então, o acontecimento que os motivou?

Dizem os alegantes que *“só no decurso da obra foi possível verificar que o piso dos arruamentos adjacentes e as infra-estruturas neles colocadas estavam em mau estado de conservação, o que obrigou à remoção do piso e a substituição das infra-estruturas”*. Esta afirmação, gera, no entanto, uma nova questão que é a de saber com base em que elementos foi feita a previsão inicial relativamente aos trabalhos de intercepção a efectuar.

De facto, a menos que o projecto tenha sido elaborado sem uma visita prévia ao local da obra, a necessidade de substituição do piso dos arruamentos adjacentes (quer devido ao seu mau estado, quer devido à necessidade de nivelamento) seria visível e deveria ter sido prevista.

Ou seja, terá o dono da obra em termos de elaboração do projecto e execução da respectiva empreitada, actuado com toda a diligência que lhe era devida?

A este respeito permanecem algumas dúvidas, não podendo deixar de se chamar à colação a carta dirigida pelo empreiteiro à Câmara Municipal de Santo Tirso em 26.06.2006, com o cálculo provisório de prejuízos na execução da empreitada, na qual se refere *“(...) desde que a função do dono de obra tivesse sido realizada em termos competentes, é extremamente fácil de constatar a brutal diferença entre o contrato e a realidade, sendo perfeitamente identificáveis muitos momentos em que o dono da obra pareceu ter-se desinteressado da execução do equipamento público em causa”*.

Não colhe, portanto, a fundamentação invocada pelos alegantes em sede de exercício de contraditório para justificar a inclusão dos trabalhos de pavimentação no valor de 31.094,33 €, ao abrigo do artigo 26º, nº 1, do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março.

Tal como, também não são enquadráveis na norma legal citada, os trabalhos relativos à aquisição e colocação de duas placas informativas da comparticipação financeira da obra. Efectivamente, não se vislumbra qualquer circunstância imprevista que possa justificar esse enquadramento.



## V. CONCLUSÕES

1. Os trabalhos que constituem o objecto do contrato adicional em apreço, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução, não permite considerar que os “trabalhos a mais” descritos nos números 1, 2, 4 e 5 do quadro constante do ponto III.3.d) do presente relatório, no valor total de 164.017,60 €<sup>14</sup>, são enquadráveis no artigo 26º, nº 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, porquanto não resultaram de “circunstâncias imprevistas” exigidas por aquele artigo.
2. Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto III.4 deste relatório.
3. Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram o disposto nos artigos 26º, nº 1, e 48º, nº 2, alínea a), ambos do Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, o que os faz incorrer em **responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto – violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas.**
4. Esta infracção é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, **a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira** (artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, al. a), do diploma citado).

Nos termos das disposições citadas, a multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>15</sup> (€1.440), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€14.4000).

<sup>14</sup> Valor corrigido em função da compensação com trabalhos a menos

<sup>15</sup> O valor da UC no triénio de 2007/2009 é de 96 €.



5. Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, na alínea b) e na alínea c) do n.º 8 do art. 65.º da referida Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.

## **VI. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado o douto parecer que parcialmente se transcreve: “ (...) **2.** *Em resultado da análise realizada e dos esclarecimentos prestados pelos responsáveis camarários em sede de contraditório, conclui a equipa auditora que dos trabalhos incluídos no adicional, não colhiam justificação bastante, em termos de poderem considerar-se enquadráveis no art. 26.º, n.º 1, do DL. N.º 59/99, os designados “trabalhos de terraplanagem e obras acessórias no valor de 138.379,92 €, devido a imposições dos proprietários”, e os resultantes do “Aumento da área pavimentada”, no valor de 31.094,33 €, para além das “placas informativas de participação financeira da obra”, de 650,00 €.*

*Com efeito, não resultou demonstrado que tais trabalhos não pudessem ter sido oportuna e normalmente previstos e, nessa conformidade, que o dono da obra tenha agido com o cuidado e diligência que lhe eram exigíveis, por forma a prevenir tais custos.*

### **3.**

*Em resultado da análise realizada na auditoria, conclui-se que o montante da despesa autorizada ilegalmente em virtude de não ter sido observado o procedimento correspondente, atinge um valor aproximado de 164.000,00 € (valor este que não resulta com a necessária clareza do texto do projecto), o que não deixa de representar uma substancial redução do montante inicial do adicional e que, perante as novas concepções do legislador consagradas no Código dos Contratos Públicos, não vai muito além do escalão de valor que, em princípio, permitirá futuramente o recurso ao procedimento em causa.*

*Circunstância esta que associada a razões que não deixam de colher valia no plano da conveniência, vantagem ou melhoria, decorrentes da execução daqueles trabalhos e ao facto de não constarem registos de recomendação ou censura*



*relativamente ao organismo ou seus responsáveis, nos leva a considerar viável a relevação da correspondente responsabilidade sancionatória, uma vez que os elementos indiciários recolhidos, como se reconhece no projecto de Relatório, se inscrevem num plano de mera negligência.*

*De todo o modo, este circunstancialismo será mais significativo quanto à actuação dos vereadores sem pelouro distribuído, considerando as habituais condições em que estes intervêm nas deliberações do executivo, normalmente sobre factos consumados e com base em deficientes informações dos serviços quase sempre fornecidas nas vésperas das votações, o que, em nosso entender, justificará, relativamente a estes responsáveis e por maioria de razão, que o Tribunal possa fazer uso da faculdade prevista no nº 8 do art. 65º da Lei nº 98/97 de 26/08, preenchidos que se mostram os pressupostos previstos na lei.”<sup>16</sup>*

## **VII. DECISÃO**

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juizes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, ao abrigo do disposto no art. 77º, nº 2, al. c), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto:

- 1.** Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidades na adjudicação dos “trabalhos a mais” e identifica os responsáveis no ponto III.4;
- 2.** Relevar a responsabilidade financeira dos referidos responsáveis, nos termos do artigo 65º nº 8, da citada Lei nº 98/97, tendo em conta que inexistente registo de recomendações ou censura anteriores, e porque, face ao que consta dos autos e ao referido no Parecer do Digníssimo Magistrado do Ministério Público não se indicia que os mesmos tenham agido com dolo;
- 3.** Recomendar à Câmara Municipal de Santo Tirso maior rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos

---

<sup>16</sup> No ponto 2 do duto parecer do Ministério Público que acima se transcreveu, refere-se o valor de 138.379,92 € como a soma dos “trabalhos de terraplanagem e obras acessórias devido a imposições dos proprietários”. Porém, o valor correcto dos trabalhos mencionados é de 132.293,27 € conforme resulta do quadro inserto no ponto III.3.d) páginas 11 e 12 do presente Relatório.



# Tribunal de Contas


condicionalismos legais, designadamente no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais no quadro legislativo vigente;


4. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Santo Tirso no valor mínimo de 1.668,05 €, ao abrigo do estatuído no art. 10º, nº 1 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pelo art. 1º da Lei nº 139/99, de 28 de Agosto;
5. Remeter cópia deste relatório;
  - a) Ao Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, António Alberto de Castro Fernandes;
  - b) A cada um dos demais responsáveis identificados no ponto III.4;
  - c) Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção responsável pela área das autarquias locais;
6. Remeter o Relatório ao Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
7. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório pela Internet.

Lisboa, 2 de Dezembro de 2008

## OS JUÍZES CONSELHEIROS

  
António Santos Soares (Relator)

  
Helena Abreu Lopes

  
Helena Ferreira Lopes

*Subscreevo o relatório e a decisão, com a seguinte declaração:  
por entender que a responsabilidade financeira apurada não de-  
uza ser relevada, por evidenciar negligência grave.*



**FICHA TÉCNICA**

<b>Equipa Técnica</b>	<b>Categoria</b>	<b>Serviço</b>
<b><i>Coordenação</i></b> Ana Luísa Nunes Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	<b>DCPC e DCC</b>
Cristina Gomes Marta	Auditora	<b>DCC</b>